



CONSULTA 013/2026 24 de marzo de 2026. Necesidad de extinguir un contrato cuya ejecución no se ha iniciado desde su formalización

1

CONSULTA (discurso directo)

“En el año 2022, tras el correspondiente procedimiento de licitación, el Ayuntamiento formaliza con la empresa adjudicataria un contrato para la realización de una obra determinada. Debido a incidencias con la financiación de dicha obra, no se inicia la obra, no adoptándose ningún acuerdo de suspensión y/o resolución del contrato ni ningún acuerdo al respecto. En el año 2026 el Ayuntamiento pretende retomar nuevamente la ejecución de la misma obra, no iniciada en su momento. En el caso de que tanto el Ayuntamiento como la empresa adjudicataria en el año 2022 no quisieran hacer uso de las facultades que la Ley de Contratos prevé para los casos de falta de inicio y/o demora en la ejecución de la obra ¿sería válido y vigente el contrato firmado en el año 2022 o sería necesario realizar un nuevo procedimiento de licitación?”

RESPUESTA

En respuesta a la citada consulta hemos de indicar, en primer lugar, que el artículo 189 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), determina que *los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas.*

A su vez, el artículo 237 de la propia LCSP determina que *la ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose acta del resultado que será firmada por ambas partes interesadas, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato; mientras*



que el artículo 238 determina la sujeción de las obras a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato.

De este modo, las cláusulas que contienen los pliegos reguladores de los contratos deben incluir, entre otros aspectos, el plazo de ejecución del contrato y la fecha de inicio del contrato, así como otras cuestiones como la distribución por anualidades o la financiación correspondiente.

2

Sentado lo anterior, nos encontramos ante un contrato que, según el consultante, se formalizó en el año 2022 y, a fecha de hoy (2026) no se ha iniciado la ejecución del mismo. Esto supone, sin perjuicio de otros datos que desconoce este servicio, que la ejecución de la obra, a priori, no se inició en el plazo correspondiente y que, además, presumiblemente, se haya producido una superación del plazo de ejecución inicialmente previsto sin que la Administración haya realizado ninguna actuación. Así las cosas, consideramos que el contrato formalizado en el año 2022 no podría cumplirse cuatro años después, al haber transcurrido ampliamente el plazo previsto para el inicio de la prestación lo que previsiblemente implica también la expiración del plazo de ejecución del contrato, el incumplimiento de las retenciones de crédito correspondientes y el eventual perjuicio causado a la contratista, derivado del incremento de precios sufrido durante este periodo.

A este respecto, la Administración, con ocasión de las incidencias producidas, debió acordar en su día la suspensión del contrato o, si esta no fuese suficiente para solventarlas, acordar su resolución.

Si las necesidades de ejecución de la obra persisten, debería iniciarse un nuevo contrato actualizado a las nuevas circunstancias; no obstante, para ello es necesario que se produzca la extinción del contrato anterior, ya que, tal y como establece el artículo 209 de la LCSP los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por su resolución; en consecuencia, en el supuesto que nos ocupa, procedería acordar la resolución del contrato.

Las causas de resolución del contrato se encuentran tasadas en el artículo 211 de la LCSP y, en el caso de los contratos de obras, en el artículo 245 de dicha norma, que establece que:

“Son causas de resolución del contrato de obras, además de las generales de la Ley, las siguientes:

a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo.



- b) *La suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a cuatro meses.*
- c) *La suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses por parte de la Administración.*
- d) *El desistimiento”.*

De los datos obrantes en la consulta, desconoce este servicio si se aprobó o no el acta de comprobación del replanteo o incluso si se produjo un efectivo inicio o no de las obras a efectos de resultar de aplicación las letras a), b) o c) del señalado artículo 245 de la LCSP y, en consecuencia, tener en cuenta los efectos de la resolución que resultarían de aplicación según lo establecido en el artículo 246 de la LCSP.

En cualquier caso, para que se produzca la suspensión del contrato, el artículo 208 de la LCSP exige que la Administración la acuerde extendiendo un acta en la que se recojan las circunstancias que la motivan y abonando a la contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos. En el caso que nos ocupa, el consultante indica que no se ha hecho uso de ninguna de las facultades otorgadas por la ley, por lo que entendemos que no se acordó dicha suspensión.

A pesar de lo anterior, la jurisprudencia ha venido admitiendo en estos supuestos la existencia de una suspensión tácita, en el sentido de que la falta de un acuerdo expreso de suspensión del contrato ante la paralización de las obras no exime a la Administración de su responsabilidad. Así lo reconoce, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo 4756/2017 (ECLI: ES:TS:2017:4756), que establece:

“(…) es reiterada la jurisprudencia para la que la inexistencia de una declaración formal de suspensión de las obras no puede desvirtuar la realidad de la misma ni que sea imputable a la Administración en supuestos como éste, en los que la imprevisión del proyecto lo hace inejecutable y no se procede a elaborar uno reformado que salve los obstáculos comprobados”.

En análogo sentido, se pronunció también el mismo Tribunal en su Sentencia de 18 de mayo de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:3124), en la que determinó que:

“Pues aun cuando es cierto que no hubo un acuerdo formal por escrito de suspensión de la obra, es lo cierto y así lo declara probado la sentencia recurrida y esta Sala en casación



ha de partir de esos hechos apreciados por la sentencia recurrida, que se produjo un retraso en el inicio de obra de mayo de 1994 a octubre de 1995, que no fue debido a conducta negligente del contratista y si a circunstancias ajenas al contratista, puestas de manifiesto en el momento del acta de replanteo que fueron comprobadas y aceptadas por la dirección facultativa de la obra y cuando ello es así, cual refiere y valora la sentencia recurrida y ello además no se ha cuestionado en forma, es claro que ese retraso en el inicio de la obra no a otra cosa fue debido sino a la actuación de la Administración que hubo de resolver esos reparos y circunstancias antes del inicio de la obra, y por tanto ese retraso, equivale o se puede identificar con una suspensión de la obra debido a circunstancias no tenidas en cuenta por la Administración y ajenas al contratista que desde el primer momento hizo todo lo necesario para iniciar la obra, y por ello no resulta contrario a derecho aplicar la indemnización que está prevista en el artículo 49 de la Ley de Contratos del Estado, pues no habiendo un acuerdo de suspensión formal y por escrito de la Administración hubo de hecho un acuerdo de suspensión de la obra debido a circunstancias ajenas al contratista, que es lo que adecuadamente valora la sentencia recurrida”.

Y, sobre la indemnización a la contratista de los daños y perjuicios efectivamente sufridos con ocasión de la suspensión del contrato, también se ha pronunciado el Alto Tribunal en diversas ocasiones, destacando la naturaleza casuística de dicha indemnización según las circunstancias de cada caso concreto. Por todas, la STS 1914/2024 (ECLI:ES:TS:2024:1914) en la que, tras apoyarse en diversas sentencias, concluye que:

“En conclusión, la jurisprudencia de la Sala mantiene que la respuesta a la cuestión de la procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por la paralización de las obras debida a la tramitación y aprobación de una modificación del contrato ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto, sin que quepan automatismos en el sentido de entender que todo modificado conlleva siempre indemnización”.

A la vista de lo expuesto, y según las circunstancias concretas en las que se encuentre el contrato, la contratista podría instar la resolución del contrato por alguna de las causas establecidas en el artículo 245 de la LCSP, en cuyo caso se aplicarán los efectos de la resolución que proceda según lo establecido en el artículo 246 de la misma norma.



Si la contratista no ha ejercido esta facultad (recordemos que el artículo 212.2 párrafo tercero de la LCSP determina que la resolución podrá instarse por aquella parte a la que no le sea imputable la circunstancia que diera lugar a la misma), el contrato se deberá extinguir igualmente. Como alternativa, el artículo 211 de la LCSP recoge una serie de supuestos que podrían resultar de aplicación:

- La letra g) del artículo 211.1 de la LCSP, establece como causa de resolución: *La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido*”.
- Por su parte, la letra c) permite el mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista, siempre y cuando no concurra otra causa imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato.

A estos efectos, la Administración podría llevar a cabo la resolución por alguna de las causas señaladas anteriormente, para lo que deberá tener en cuenta lo establecido en los artículos 212 y 213 que determinan, respectivamente, la aplicación de las causas de resolución y los efectos de la resolución del contrato.

Por tanto, como **conclusión** a todo lo anterior, y en opinión de este servicio:

- El órgano de contratación, con ocasión de las incidencias producidas en el contrato, debió acordar la suspensión o la resolución del mismo.
- Los contratos se extinguen por su cumplimiento o por su resolución. Este servicio considera que el contrato formalizado en el año 2022 no podría cumplirse cuatro años después, al haber transcurrido ampliamente el plazo previsto para el inicio de la prestación lo que previsiblemente implica también la expiración del plazo de ejecución del contrato, el incumplimiento de las retenciones de crédito y el eventual perjuicio causado a la contratista, derivado del incremento de precios sufrido durante este periodo. En consecuencia, el contrato debería resolverse.



- Las causas de resolución de los contratos se encuentran tasadas en el artículo 211 de la LCSP, y para los contratos de obras, en el artículo 245 de la LCSP. Este último precepto permite instar la resolución por alguna de las causas señaladas, en función de las circunstancias en las que se encontrase el contrato.
- La suspensión de las obras opera sin perjuicio de que la Administración no haya adoptado acuerdo de suspensión, ya que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido la suspensión tácita por causas imputables a la Administración.
- Como alternativa, la Administración podría resolver el contrato por imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o por mutuo acuerdo, de conformidad con lo previsto del artículo 211.1 de la LCSP.
- Una vez producida la extinción, la Administración podría iniciar la tramitación de un nuevo contrato en el caso de que persistiera la necesidad de contratación de la obra.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN